Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11074

17. 06. 98

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahr 1997 („Subsidiaritätsbericht 1997“)

I. Überblick

Das Bundeskabinett hat den Bundesminister für Wirtschaft in seiner Sitzung vom 18. Juni 1997 beauftragt, zu gegebener Zeit über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Bundesrepublik Deutschland und auf EG-Ebene im Jahre 1997 zu berichten. Der vorliegende Bericht betrifft den Zeitraum 1. April 1997 bis 31. März 1998 und schließt damit an den Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 4. Juni 1997 an, der den Zeitraum 1. April 1996 bis 31. März 1997 betraf.

Gegenstand dieses Berichts sind die Ergebnisse der Subsidiaritätsprüfung von Vorhaben der Europäischen Gemeinschaft durch die Bundesressorts und den Bundesrat im Berichtszeitraum, die Bewertung des Jahresberichts „Eine bessere Rechtsetzung – 1997“ der Europäischen Kommission durch die Bundesregierung und den Bundesrat sowie neue Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zum Subsidiaritätsprinzip.

Die Bundesregierung ist bei der Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages von Maastricht erfolgreich dafür eingetreten, das in Artikel 3 b EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip durch ein Subsidiaritätsprotokoll zum EG-Vertrag zu konkretisieren. Die Regierungskonferenz hat bei ihrer Tagung im Juni 1997 in Amsterdam ein solches Protokoll beschlossen und damit die Wirksamkeit des Subsidiaritätsprinzips wesentlich gestärkt. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß das Protokoll ab dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 konsequent angewandt wird.

Die Europäische Kommission hat sich in ihrem Jahresbericht für 1997 vom 26. November 1997 erneut zu dem Ziel einer „besseren Rechtsetzung“ i. S. einer subsidiaritätsgerechten europäischen Rechtskultur bekannt. Bei der praktischen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips haben sich im Berichtszeitraum weitere Fortschritte ergeben: Die Gesamtzahl der Vorschläge der Kommission sowie die Zahl der problematischen Vorschläge hat weiter abgenommen. Außerdem konnten zahlreiche Kommissionsvorschläge bei den Verhandlungen im Rat subsidiaritätsgerecht umgestaltet werden. Die Deregulierungsarbeiten auf der Gemeinschaftsebene (SLIM-Aktionen) sind weiter vorangekommen.

Jedoch bestehen nach wie vor auf Gemeinschaftsebene Tendenzen einer Überregulierung und Über-Zentralisierung, denen die Bundesregierung entgegengetreten ist und weiter entgegentreten wird, z. B. bei den Vorschlägen zur Reform der Strukturförderung. So lehnen Bundesregierung und Bundesrat auch entschieden die Praxis der Kommission ab, für bestimmte Sachbereiche Aktions- und Förderprogramme vorzuschlagen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden sollen, obwohl die entsprechenden Maßnahmen ausreichend von den Mitgliedstaaten getroffen werden können. Im übrigen liegen dem Rat noch zahlreiche Vorschläge der Kommission aus früheren Jahren vor, die nach Auffassung der Bundesregierung nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehen und daher von der Kommission wesentlich geändert bzw. zurückgezogen werden sollten. Die Bundesregierung wird der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Interesse der Bürgernähe und Akzeptanz der Entscheidungen der Europäischen Union weiterhin besondere Aufmerksamkeit schenken.

II. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im einzelnen:

1. Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts

a) Die Bundesressorts haben im Berichtszeitraum die neu vorgelegten Vorschläge der Kommission für Rechtsakte (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Beschlüsse über Aktions- und Förderpro-

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 17. Juni 1998.

gramme) auf der Grundlage des Prüfrasters der Bundesregierung gemäß § 85a GGO II geprüft. Die Zahl der Fälle, die eine vertiefte Subsidiaritätsprüfung erforderten bzw. als unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip beurteilt worden sind, hat gegenüber den Vorjahren weiter abgenommen; dies dürfte sowohl auf dem Abschluß des Binnenmarktprogramms als auch auf der neuen Legislativpraxis der Kommission beruhen (s. u. 4). In den Fällen, in denen die Bundesressorts einen Vorschlag als unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip beurteilt haben („Problemfälle"), wurden die deutschen Bedenken bei den Verhandlungen in den Gremien des Rates vorgetragen. Sie sind dort in vielen Fällen, allerdings nicht immer, berücksichtigt worden. Soweit die Rechtsakte noch nicht verabschiedet worden sind, bemühen sich die Ressorts in Brüssel weiter um die Durchsetzung der deutschen Position. Die Vorschläge der Kommission für die (zahlreichen) Durchführungsmaßnahmen wurden in der Regel nicht berücksichtigt, da die zugrundeliegenden Rechtsakte bereits unter Subsidiaritätsgesichtspunkten geprüft worden sind.

b) Die Prüfung der neuen Vorschläge der Kommission unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität durch die Bundesressorts hat folgendes ergeben:

aa) Im Berichtszeitraum sind 117 neue Vorschläge der Kommission für Rechtsakte unter Subsidiaritätsgesichtspunkten geprüft worden; bei 8 Vorschlägen war eine vertiefte Prüfung erforderlich. Diese Vorschläge sind von den Ressorts wie folgt bewertet worden:

- 8 Vorschläge sind zunächst wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beanstandet worden. Hiervon waren
- 4 Vorschläge nach Verhandlungen im Rat mit dem Subsidaritätsprinzip vereinbar,
- 4 Vorschläge verstoßen derzeit weiterhin gegen das Subsidiaritätsprinzip; es handelt sich dabei um eine VO des Rates über Konjunkturstatistiken, eine Änderungs-VO zur Rahmen-VO für die Strukturfonds, um ein gesundheitspolitisches Aktionsprogramm und ein Förderprogramm für den Tourismus.

bb) Zum Abstimmungsverhalten von Deutschland im Rat in den o. a. 8 beanstandeten Fällen ist folgendes zu bemerken:

- 4 Vorschläge hat Deutschland im Rat abgelehnt.
- 1 Vorschlag hat Deutschland nach Änderung zugestimmt.
- 3 Vorschläge hat Deutschland bisher nicht akzeptiert; ob die Bedenken ausgeräumt werden können, ist derzeit noch offen. Das Ergebnis der Verhandlungen bleibt abzuwarten.

2. Subsidiaritätsprüfung durch den Bundesrat

Die Subsidiaritätsprüfungen durch den Bundesrat im Berichtszeitraum haben folgendes ergeben:

- 34 Initiativen der Kommission sind unter Subsidiaritätsgesichtspunkten geprüft worden (16 Vorschläge für Rechtsakte sowie 18 Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, Berichte und Programme der Kommission). Hiervon hat der Bundesrat
- 14 Vorschläge für Rechtsakte beanstandet. Die Kritik des Bundesrates bezog sich dabei in der Regel auf bestimmte Einzelregelungen, nicht auf den gesamten Kommissions-Vorschlag.

Soweit die Stellungnahmen des Bundesrates Vorschläge für Rechtsakte betrafen, sind diese auch von den Bundesressorts gemäß dem Prüfraster geprüft worden, z. T. jedoch nicht im gleichen Berichtszeitraum. Ein Vergleich der Bewertung der einzelnen EG-Vorhaben durch den Bundesrat und die Bundesregierung ist daher nur teilweise möglich; sie stimmte in der überwiegenden Zahl der Fälle, jedoch nicht in allen Fällen überein.

3. Zusammenarbeit von Bundesregierung und Ländern

Die Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und den Ländern bei der Prüfung von Vorschlägen unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität hat sich im Berichtszeitraum weiter positiv entwickelt. Die vom Bundeskabinett am 19. Juni 1996 beschlossene Verwendung eines besonderen Prüfbogens für die Subsidiaritätsprüfung durch die Ressorts hat sich bewährt. Der Prüfbogen dient der Abstimmung mit den beteiligten Ressorts und wird dem Bundesrat im Rahmen der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung zur Verfügung gestellt.

4. 4. Rechtsetzungsbericht der Kommission für 1997

a) Die Kommission hat dem Europäischen Rat am 26. November 1997 zu seiner Dezember-Tagung in Luxemburg den 4. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung – 1997" übermittelt (KOM [97] 626 endg.; Ratsdok. 13002/97). Der Bericht schließt an den 3. Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung" für 1996 an, zu dem die Bundesregierung in ihrem Subsidiaritätsbericht vom 18. Juni 1997 Stellung genommen hat (Drucksache 13/8174 vom 1. Juli 1997). Der Europäische Rat hat von dem Bericht bei seiner Tagung in Luxemburg am 12. Dezember 1997 Kenntnis genommen. Er ist am 25. März 1998 vom EU-Ausschuß des Deutschen Bundestages und am 15. Mai 1998 vom EU-Ausschuß des Bundesrates erörtert worden.

b) Der Bericht der Kommission ist in drei Teile gegliedert:

- I. Die Vorbereitung der Legislativvorschläge
- II. Revision bestehender Rechtsvorschriften
- III. Zugang zu Informationen über das Gemeinschaftsrecht

aa) In Teil I hebt die Kommission hervor, daß sie sich seit Beginn ihrer Amtszeit in 1995 darum bemühe, weniger, aber dafür besser zu handeln und sich auf die politischen Prioritäten zu konzentrieren; die Zahl der neuen Legislativvorschläge habe weiter deutlich abgenommen:

– Von den 1997 vorgelegten 240 neuen Vorschlägen beträfen nur 7 (2%) neue Rechtsvorschriften, während 34 Vorschläge (10%) der Fortsetzung bereits eingeleiteter Maßnahmen, 88 Vorschläge (26%) der Durchführung von Rechtsvorschriften und 23 Vorschläge (7%) der Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften dienten. Von den 7 neuen Legislativvorschlägen beträfen nur 3 Bereiche nicht-ausschließlicher Gemeinschaftszuständigkeit, in denen das Subsidiaritätsprinzip Anwendung finde, 4 dagegen Bereiche, für die die Gemeinschaft ausschließlich zuständig und in denen das Subsidiaritätsprinzip daher nicht anwendbar sei.

  Sie habe auch Alternativen zur Gesetzgebung, z.B. Vereinbarungen mit Unternehmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes, empfohlen. In manchen Fällen sei die Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft auch durch internationale Übereinkommen veranlaßt.

  Die Zahl der 1997 zurückgenommenen (weil überholten) Vorschläge betrage 1997 rund 30 (1996: 48; 1995: 61).

– Ferner betont die Kommission die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips als weitere Richtschnur für die Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft. Sie habe z.B. verstärkt auf Rahmenrichtlinien zurückgegriffen und mehrfach lediglich Mindestvorschriften vorgeschlagen.

– Im übrigen unterstreicht die Kommission ihr Bemühen um größere Transparenz und mehr Mitwirkung der Mitgliedstaaten sowie der betroffenen Fachkreise bei der Vorbereitung von Initiativen für neue Gemeinschaftsmaßnahmen; insbesondere durch zahlreiche Grün- und Weißbücher (z.B. zum Lebensmittelrecht), ferner durch Mitteilungen an die Mitgliedstaaten (z.B. zur Wettbewerbspolitik) und einen ständigen Dialog mit den Mitgliedstaaten und den Interessengruppen habe sie dem im Berichtsjahr umfassend Rechnung getragen.

bb) In Teil II hebt die Kommission hervor, daß sie systematisch in allen Bereichen den 1992 eingeleiteten Prozeß der Revision der Gemeinschaftsgesetzgebung i. S. einer Vereinfachung fortsetze. 1997 habe sie insgesamt 10 Vereinfachungsvorschläge für die Bereiche Landwirtschaft, Wettbewerb, Energie, Umwelt, Steuerwesen, Industrieerzeugnisse, Anerkennung der Diplome, Statistik und Telekommunikation vorgelegt. Außerdem habe sie zwei Vereinfachungsbeschlüsse in den Bereichen Wettbewerb und Steuerwesen erlassen. Beispielsweise habe sie für die Wasserpolitik eine Rahmenrichtlinie vorgeschlagen, die 6 Rechtsakte aufheben und mehr Kohärenz gewährleisten soll.

  Insbesondere weist die Kommission auf die Fortschritte bei den SLIM-Aktionen entsprechend dem Aktionsplan für den Binnenmarkt hin, deren 2. Phase 1997 mit den Bereichen Mehrwertsteuer, kombinierte Nomenklatur des Außenhandels, Bankdienstleistungen und Düngemittel eingeleitet worden sei. Die 3. SLIM-Phase werde im Januar 1998, die 4. Phase im Mai 1998 beginnen. Ferner bezieht sich die Kommission auf die von ihr eingerichtete Task Force „Vereinfachung des Unternehmensumfelds/Business Environment Simplification" (BEST), die sich aus unabhängigen Sachverständigen zusammensetzt. Sie soll prüfen, mit welchen Hindernissen gesetzgeberischer oder verwaltungstechnischer Art mittelständische Unternehmen konfrontiert sind und wie ihr Wachstum gefördert werden kann, und der Kommission einen Bericht vorlegen.

  Bei der Kodifizierung hat die Kommission 1997 weitere erhebliche Anstrengungen unternommen. Bis Ende 1997 hat sie Kodifizierungsvorschläge unterbreitet, die zur Aufhebung von mehr als 60 Rechtsakten führen werden. Im Zeitraum 1998 bis 2000 wird sie Kodifizierungsarbeiten in den Bereichen Lebensmittelkennzeichnung, Arzneimittel, Sicherheit am Arbeitsplatz, Zollrecht, indirekte Steuern und Landwirtschaft durchführen.

cc) In Teil III weist die Kommission auf verschiedene neue Aktivitäten hin, mit denen der Zugang zum Gemeinschaftsrecht verbessert werden soll, insbesondere die Nutzung des Internet.

5. Bewertung des Kommissionsberichts durch die Bundesregierung

a) Die Tätigkeit der Gemeinschaft war in der Vergangenheit dadurch gekennzeichnet, daß in wichtigen Bereichen Tendenzen einer Überregulierung und Über-Zentralisierung aufgetreten waren. Aufgrund der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Bemühungen um Deregulierung und Vereinfachung hat sich in den letzten Jahren eine Verbesserung der Rechtsetzung auf EG-Ebene ergeben. Der Jahresbericht 1997 der Kommission zeigt, daß dabei im vergangenen Jahr weitere Fortschritte erzielt wurden.

  Die Bundesregierung begrüßt es, daß die Kommission sich – wie der Jahresbericht zeigt – zur konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und zur Zweistufigkeit des Subsidiaritätstests bekennt. Sie anerkennt, daß die Kommission ihre Bemühungen fortgesetzt hat, die Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene insgesamt zu verbessern, und daß dabei beachtliche Erfolge erzielt worden sind. Dazu gehören insbesondere,

  – die rückläufige Zahl neuer Vorschläge für Rechtsakte,
  – die Erweiterung der Handlungsspielräume für die Mitgliedstaaten durch vermehrte Vorschläge für Rahmen- und Mindestregelungen,
  – die verstärkten Konsultationsbemühungen vor allem durch Grün- und Weißbücher,

- die Entwicklung von Alternativen zu zwingenden Rechtsakten (freiwillige Vereinbarungen) für geeignete Fälle,
- die Fortschritte bei der Deregulierung und Vereinfachung des EG-Rechts (SLIM-Aktionen),
- die verstärkte Kodifizierung und Konsolidierung,
- die Rücknahme zahlreicher überholter Vorschläge,
- die Nutzung elektronischer Technologien zur Erhöhung der Transparenz des EG-Rechts.

b) Allerdings sind die Ausführungen der Kommission in ihrem Jahresbericht zur konkreten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sehr knapp und allgemein gehalten; sie tragen auch der vorrangigen politischen Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips nicht ausreichend Rechnung, da dieses nur gleichrangig mit anderen, zumeist eher technischen Aspekten der Rechtsetzung behandelt wird.

Die Kommission hält auch immer noch an ihrer Rechtsauffassung fest, daß das Subsidiaritätsprinzip im Bereich des Binnenmarktes nicht anwendbar sei, weil dieser in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft falle. Diese Auslegung des Artikels 3 b des EG-Vertrages wird dem Zweck des Subsidiaritätsprinzips als wesentliches Strukturprinzip der Europäischen Union und grundlegendes Rechtsprinzip des Gemeinschaftsrechts nicht gerecht. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Urteil vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94 „Einlagensicherungssysteme") deutet darauf hin, daß der EuGH die Auffassung der Kommission nicht teilt. Die Bundesregierung wird die Kommission erneut auffordern, ihre Rechtsauffassung zu überdenken.

c) Die Kommission legt auch weiterhin Vorschläge für Aktions- und Förderprogramme in Bereichen vor, in denen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach Auffassung der Ressorts ausreichen. Der Bundesrat hat deshalb die Bundesregierung im vergangenen Jahr gebeten, gemeinsam mit den Ländern Kriterien für die Prüfung derartiger Programme unter Subsidiaritätsgesichtspunkten zu entwickeln. Zu diesem Zweck ist eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gebildet worden, die eine Ergänzung des Prüfrasters der Bundesregierung um spezielle Prüfschritte für Aktions- und Förderprogramme vorgeschlagen hat. Dieser Vorschlag wird von den Ländern geprüft. Die Ergänzungen sollen zu gegebener Zeit – zusammen mit den aufgrund des neuen Subsidiaritätsprotokolls erforderlichen Anpassungen – in das Prüfraster der Bundesregierung eingefügt werden. Ferner soll die Kommission aufgefordert werden, in ihren Jahresberichten nicht nur auf Legislativakte, sondern auch auf die Förder- und Aktionsprogramme einzugehen.

d) Die Bundesregierung begrüßt zwar die Vorlage von Diskussionsmaterialien wie Grün- und Weißbüchern, Mitteilungen, Berichten und Programmen als Ausdruck des Bemühens der Kommission um einen echten Dialog; sie betont aber, daß die darin zur Diskussion gestellten Maßnahmen strikt den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen. Vom Bundesrat und von den Ländern wird – in vielen Fällen zu Recht – beanstandet, daß die Überlegungen der Kommission in ihren Grün- und Weißbüchern häufig zu weit greifen. Zwar betrifft dies vielfach nur Einzelregelungen und Einzelvorhaben, in der Summe wirkt sich aber die große Zahl der Diskussionsunterlagen der Kommission zu den verschiedensten Themen stark belastend aus, weil die Auseinandersetzung mit ihnen Kräfte in Bund, Ländern und Wirtschaft bindet.

e) Die Kommission hat bei einigen ihrer Initiativen und Vorschläge nicht ausreichend berücksichtigt, daß die administrative Durchführung des EG-Rechts grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ist und die Mitgliedstaaten für die innerstaatliche Verwaltungsorganisation zuständig sind. Dies betrifft vor allem die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung und Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren, den dezentralen Verwaltungsaufbau in den Mitgliedstaaten und ihre Fähigkeit zur Gewährleistung einer effektiven Vollzugskontrolle. Die Bundesregierung verweist insoweit auf die Erklärung Nr. 43 der Mitgliedstaaten zum Vertrag von Amsterdam.

f) Die Bundesregierung ist auch der Auffassung, daß die Kommission noch intensiver prüfen müßte, welche Vorschläge aus früheren Jahren zurückgenommen werden können. Insbesondere in den Fällen, in denen sich trotz jahrelanger Beratung auf EG-Ebene keine Ergebnisse abzeichnen, stellt sich die Frage, ob die Vorschläge nicht zurückgezogen werden sollten. Selbstverständlich müssen die Mitgliedstaaten in allen Bereichen, in denen auf eine Gemeinschaftsregelung verzichtet oder diese stark reduziert wird, sicherstellen, daß bei ihren Maßnahmen die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes und generell die Einhaltung des EG-Rechts gewährleistet sind.

g) Die Bundesregierung legt großen Wert auf die intensive Weiterführung der Bemühungen um eine Vereinfachung und Deregulierung des EG-Rechts. Sie begrüßt die Fortschritte bei den Arbeiten im Rahmen der SLIM-Aktionen, hält es aber für notwendig, daß die Kommission bei der Auswahl der SLIM-Projekte die Vorschläge der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt. Sie befürwortet auch den weiteren Ansatz zur Deregulierung durch Einrichtung eines sog. Test-Panels für Unternehmen. Dabei soll versucht werden, im Vorfeld neuer Kommissionsvorschläge die durch die geplanten Rechtsakte entstehenden Kostenbelastungen für Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu minimieren.

6. Stellungnahme des Bundesrates

a) Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 29. Mai 1998 eine Stellungnahme zu dem Jahresbericht „Eine bessere Rechtsetzung – 1997" der Kommission beschlossen. Er begrüßt darin, daß die Kommission 1997 ihre Bemühungen fortgesetzt hat, die

EG-Rechtsetzung insgesamt zu verbessern. Er stellt fest, daß die Zahl der neuen Rechtsetzungsvorschläge weiter rückläufig ist und die Kommission vermehrt von der Möglichkeit Gebrauch macht, über Rahmen- und Mindestvorschriften die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten zu erweitern. Er erkennt auch an, daß die Kommission verstärkt darauf achtet, die Mitgliedstaaten durch die Vorlage von Grün- und Weißbüchern vor der Vorlage konkreter Rechtsetzungsvorschläge zu konsultieren sowie die Entwicklung von Alternativen zur Gesetzgebung durch freiwillige Vereinbarungen zu fördern. Er stellt fest, daß die Kommission die Akzeptanz des EG-Rechts auch dadurch verbessert hat, daß sie überholte Vorschläge zurückgenommen und durch Nutzung des Internet den Zugang zum EG-Recht verbessert hat. Er begrüßt ferner die Bemühungen um eine Vereinfachung des EG-Rechts im Rahmen der SLIM-Aktionen.

b) Der Bundesrat beanstandet allerdings zu Recht, daß die Kommission sich in ihrem Bericht zur konkreten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nur sehr knapp und eher oberflächlich geäußert habe. Die Ausführungen der Kommission trügen der vorrangigen Bedeutung dieses Prinzips nicht ausreichend Rechnung. Im übrigen erinnert der Ausschuß an seine Feststellung in der Stellungnahme des Bundesrates zum Vertrag von Amsterdam, daß ein Tätigwerden der Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip sowohl notwendig als auch besser sein muß, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Er geht davon aus, daß Artikel 3b Abs. 2 EG-Vertrag nunmehr einheitlich in diesem Sinne interpretiert wird.

   Der Bundesrat kritisiert ferner mit Recht, daß die Kommission weiterhin die Rechtsauffassung vertritt, daß das Subsidiaritätsprinzip nicht für den Binnenmarkt gilt, weil dieser in die ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit falle, und daß die Kommission auch die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts bei ihren Vorschlägen nicht genügend berücksichtige. Neben der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips werde in Zukunft in besonderem Maße auf eine klare Aufgabenabgrenzung zu achten sein. Im übrigen fordert der Bundesrat, die Bemühungen um die Entwicklung besonderer Prüfkriterien für Aktions- und Förderprogramme fortzusetzen. Die Bundesregierung stimmt mit den Forderungen des Bundesrates überein.

c) In seinem Beschluß vom 27. April 1997 hatte der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, die Kommission um eine zahlenmäßige Übersicht über Bestand und Entwicklung des gemeinschaftlichen Sekundärrechts zu bitten. Das Bundesministerium für Wirtschaft hat diese Bitte dem Generalsekretariat der Kommission übermittelt. Weitere Wünsche des Bundesrates zur Verbesserung der Subsidiarität wird die Bundesregierung der Kommission übermitteln, insbesondere die Bitte, in künftigen Berichten auch auf Förder- und Aktionsprogramme einzugehen.

d) Die Bundesregierung hat dem Bundesrat auf seine in dem Beschluß vom 27. April 1997 geäußerte Bitte eine Stellungnahme zur Anwendungspraxis des Artikels 235 EG-Vertrag vorgelegt. Der Bundesrat hat sich in seiner Sitzung vom 29. Mai 1997 der Bewertung der Bundesregierung angeschlossen, daß sich die vom 1. November 1993 bis 31. Dezember 1997 auf der Basis von Artikel 235 erlassenen Rechtsakte im Rahmen der Kompetenzgrenzen der Gemeinschaft gehalten haben und somit den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts im Maastricht-Urteil entsprochen haben. Er hat aber davor gewarnt, zur Vermeidung von Artikel 235 Rechtsakte auf eine andere, unzutreffende Rechtsgrundlage zu stützen, da hierdurch nicht nur das Einstimmigkeitserfordernis im Rat umgangen würde, sondern auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates gemäß § 5 Abs. 3 EuZBLG verkürzt werden könnten.

7. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zum Subsidiaritätsprinzip

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem Urteil vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94 (Deutschland gegen Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament, unterstützt durch die Europäische Kommission) wegen Vereinbarkeit der Richtlinie „Einlagensicherungssysteme" mit dem EG-Vertrag entschieden, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber seiner Begründungspflicht gemäß Artikel 190 EG-Vertrag bei Binnenmarkt-Richtlinien auch hinsichtlich der Subsidiarität genügen muß. Nach diesem Urteil muß ein Rechtsakt eine Darstellung der Gründe enthalten, die den Gemeinschaftsgesetzgeber zu ihrem Erlaß veranlaßt haben, „so daß der EuGH seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann und sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Betroffenen die Bedingungen erfahren, unter denen die Gemeinschaftsorgane den Vertrag angewandt haben". Im vorliegenden Fall habe der Gemeinschaftsgesetzgeber Erwägungen angestellt, die zeigten, daß er der Auffassung war, „daß das mit seinem Tätigwerden verfolgte Ziel wegen der Dimensionen der vorgesehenen Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden konnte" und daß die Entscheidung über das zuständige Sicherungssystem „Auswirkungen hat, die über die Grenzen einzelner Mitgliedstaaten hinaus spürbar sind". Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe ferner festgestellt, daß das mit einer Empfehlung der Kommission angestrebte Ziel durch die von den Mitgliedstaaten daraufhin ergriffenen Maßnahmen nicht vollständig erreicht worden sei; damit habe er anerkannt, „daß das Ziel seines Tätigwerdens von den Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Maß verwirklicht werden konnte". Damit habe der Gemeinschaftsgesetzgeber in ausreichendem Maße die Gründe für seine Ansicht erläutert, daß sein Handeln mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Eine ausdrückliche Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips sei dagegen nicht erforderlich. Damit hat der EuGH außerdem auch anerkannt, daß das Subsidiaritätspinzip nicht nur verlangt, daß die Gemeinschaft besser handelt, sondern auch, daß ein Handeln der Mitgliedstaaten nicht ausreicht.

III. Zusammenfassung

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der EG hat sich zwar in den letzten Jahren positiv entwickelt, insbesondere sind die rückläufige Zahl der Kommissionsvorschläge, die Tendenz zu Mindest- und Rahmenregelungen sowie die Bemühungen um die Deregulierung, Vereinfachung und Kodifizierung des EG-Rechts zu begrüßen. Jedoch sind weiterhin Tendenzen zur Überregulierung und Über-Zentralisierung in den Initiativen der Kommission festzustellen. So sind z.B. Teile der Kommissionsvorschläge zur künftigen EG-Strukturförderung durch Zentralisierungstendenzen und Widersprüche zum Subsidiaritätsprinzip gekennzeichnet. Außerdem bestehen weitere Defizite und rechtliche Differenzen mit der Kommission.

Die Bundesregierung setzt sich deshalb dafür ein, daß

- das neue Subsidiaritätsprotokoll konsequent auf neue Vorschläge angewandt wird;
- die Kommission Vorschläge aus früheren Jahren, die dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen oder überholt oder aussichtslos sind, zurücknimmt;
- nach Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam geprüft wird, ob ein Subsidiaritätsprüfraster auf EG-Ebene entwickelt werden soll, das sich an dem Prüfraster der Bundesregierung orientieren könnte;
- Aktions- und Förderprogramme sorgfältig auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip geprüft und in den Jahresberichten der Kommission berücksichtigt werden;
- die Kommission ihre unzutreffende Rechtsauffassung überprüft, wonach Vorschläge aus dem Bereich des Binnenmarktes nicht dem Subsidiaritätsprinzip unterfallen;
- der Grundsatz, daß die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts in der Regel Sache der Mitgliedstaaten ist, von der Kommission in ihren Vorschlägen stärker beachtet wird;
- die Diskussionspapiere der Kommission (Grün- und Weißbücher, Mitteilungen, Berichte usw.) sich künftig stärker auf die europapolitischen Prioritäten konzentrieren;
- die Kommission bei den SLIM-Aktionen zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts die Vorschläge der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt;
- die Kodifizierungsarbeiten intensiv fortgesetzt werden;
- bei der Bewertung von EG-Vorhaben unter Subsidiaritätsgesichtspunkten neben fachbezogenen Aspekten auch allgemeinpolitische, gesamtwirtschaftliche und strukturelle Wirkungen berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung wird der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auch künftig – nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam unter strikter Beachtung des Subsidiaritätsprotokolls zum EG-Vertrag – besondere Aufmerksamkeit schenken. Dabei wird sie sich, auch im Interesse der Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses durch die Bürger, weiterhin nachdrücklich dafür einsetzen, daß die Entscheidungen in der Europäischen Union in Übereinstimmung mit Artikel A Abs. 2 EU-Vertrag möglichst bürgernah getroffen werden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333